

BIULETYN

Nr 42 (907) • 26 kwietnia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Unijny plan modernizacyjny dla Białorusi

Anna Maria Dynier

16 kwietnia br. w Warszawie Unia Europejska zainaugurowała trzeci filar współpracy z Białorusią – Europejski Dialog na rzecz Modernizacji. Po reżimie sankcji (uznawanym za pierwszy filar unijnej polityki) oraz wsparciu dla białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego (drugi filar) UE zaproponowała opracowanie programu reform, do którego mają zostać włączeni niezależni eksperci, przedstawiciele partii politycznych oraz białoruska nomenklatura niższego szczebla. Efektem unijnej inicjatywy ma być wypracowanie kompleksowych rozwiązań modernizacyjnych. Ich wdrożenie będzie jednak trudne ze względu na napięte stosunki między Unią a Białorusią.

Nowa inicjatywa UE wobec Białorusi. Europejski Dialog na rzecz Modernizacji został zainaugurowany 29 marca br. w Brukseli przez unijnego komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Štefana Fülego. Dialog ma dotyczyć m.in. reform systemu wyborczego i sądowniczego, reform rynkowych, wzmocnienia kontaktów międzyludzkich oraz kwestii związanych z polityką gospodarczą i politykami sektorowymi. Europejski Dialog na rzecz Modernizacji jest kompatybilny z funkcjonującym w ramach Partnerstwa Wschodniego Joint Interim Plan dla Białorusi, którego adresatami są instytucje białoruskiej administracji publicznej.

Europejski Dialog na rzecz Modernizacji zakłada zorganizowanie w stolicach poszczególnych państw członkowskich cyklu konferencji i seminariów, których zadaniem będzie nie tylko zdiagnozowanie najważniejszych problemów białoruskiej gospodarki i systemu politycznego, ale także wypracowanie konkretnego projektu reform w tych sferach oraz koncepcji ich wdrożenia. Celem programu jest również wsparcie społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych środków masowego przekazu oraz pomoc dla studentów relegowanych z uczelni za działalność polityczną. Ma to zapobiegać spowodowanej polityką władz izolacji Białorusi i jej obywateli na arenie międzynarodowej. Inicjatywa obejmuje także przekazanie Białorusinom praktycznej wiedzy o doświadczeniach państw członkowskich UE w zakresie procesów transformacji ustrojowej. Unia Europejska ma zamiar realizować program etapami – pierwszy z nich ma się zakończyć przed zaplanowanymi na jesień tego roku wyborami parlamentarnymi na Białorusi.

W unijnych założeniach dobór tematów ma inspirować Białorusinów (zarówno niezależnych ekspertów oraz przedstawicieli partii politycznych i niezależnej prasy, jak i władze) do dyskusji i wypracowania własnych strategii, jak miało to miejsce podczas pierwszego seminarium poświęconego prywatyzacji, zorganizowanego w Warszawie w dniach 16–17 kwietnia br. Warto zauważyć, że temat prywatyzacji jest coraz częściej poruszany przez białoruskie władze (w tym także prezydenta Alaksandra Łukaszenkę), co nie oznacza, że białoruski rząd ma opracowany model prywatyzacji dla swojego kraju.

Europejski Dialog na rzecz Modernizacji nie jest jednak próbą odmrożenia relacji politycznych między UE a Białorusią, gdyż warunkiem modernizacyjnego wsparcia Białorusi przez Unię jest zwolnienie przez tamtejsze władze więźniów politycznych i ich pełna rehabilitacja. Wdrożenie wypracowanych propozycji reform w ramach nowej inicjatywy Unii Europejskiej będzie również niemożliwe bez zgody białoruskich władz, które jak dotąd nie odniosły się oficjalnie do najnowszej unijnej propozycji.

Konieczność modernizacji gospodarczej. Białoruski model gospodarki z rozbudowanym i nieelastycznym sektorem państwowym (wytwarza ok. 65% PKB), częściowo regulowanymi cenami i pięcioletnimi planami produkcji staje się coraz mniej efektywny. Ostatni kryzys z lat 2009–2011 spowodował, że dotychczasowy mechanizm funkcjonowania białoruskiej gospodarki, oparty na niepisanej umowie między władzą a społeczeństwem (niewielkie pensje i emerytury w zamian za rozbudowany system dotacji socjalnych oraz zapewnienie białoruskim obywatelom bezpieczeństwa), przestał istnieć. Wpłynęło na to nie tylko uwolnienie we wrześniu 2011 r. kursu rubla (przez co białoruski rząd stracił możliwość całkowitej regulacji wypłat) i zmniejszenie wartości wypłacanych świadczeń, ale również ubiegłoroczny atak bombowy w mińskim metrze, który pokazał, że władze nie są w stanie chronić swoich obywateli przed zamachami terrorystycznymi.

Rosnąca konieczność utrzymania relatywnie wysokich świadczeń socjalnych i wynagrodzeń w sferze budżetowej, m.in. w obawie przed nasilającymi się protestami społecznymi, będzie zmuszała białoruskie władze do podejmowania reform w celu zwiększenia efektywności białoruskiej gospodarki. Głębokich zmian w strukturze właścicielskiej białoruskich przedsiębiorstw oczekuje również Rosja, która od postępów w prywatyzacji uzależnia wypłacanie kolejnych transz kredytu z antykryzysowego funduszu Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Państwo to jest przy tym zainteresowane przejściem większości udziałów głównie w przedsiębiorstwach z sektora petrochemicznego i maszynowego. Białoruś będzie musiała rozpocząć reformy również dlatego, że wskutek sprzedaży najbardziej dochodowych państwowych firm z sektora energetycznego (jak Biełtransgaz) czy maszynowego (planowane utworzenie holdingu Mińskiej Fabryki Samochodów MAZ i rosyjskiej Kamskiej Fabryki Samochodów KAMAZ) białoruski rząd będzie miał coraz bardziej ograniczone możliwości tak zwanego subsydiowania krzyżowego, polegającego na przenoszeniu środków z dochodowych gałęzi gospodarki (takich jak firmy petrochemiczne) do nierentownych (np. państwowych gospodarstw rolnych). Warto zauważyć, że na Białorusi rośnie liczba zwolenników reform (67% społeczeństwa wg sondażu niezależnego ośrodka badań opinii publicznej NISEPI). Nie ulega jednak wątpliwości, że białoruski reżim będzie chciał ograniczyć zasięg reform gospodarczych w obawie przed uruchomieniem procesów zmian, które mogą doprowadzić do utraty kontroli nad społeczeństwem.

Rekomendacje dla Polski i UE. Kraje członkowskie UE powinny aktywnie włączyć się w zainaugurowaną w Polsce inicjatywę, oferując zarówno białoruskim środowiskom niezależnym, jak i nomenklaturze niższego szczebla niezbędną wiedzę z zakresu wprowadzania reform gospodarczych i politycznych. Inicjatywa ta jest również szczególnie cenna z punktu widzenia rządu w Mińsku. Pakiet modernizacyjny odpowiada na zapotrzebowanie Białorusi – ze względu na coraz większe trudności gospodarcze władze w Mińsku będą zainteresowane wzorcami reform, dzięki którym jak najwięcej przedsiębiorstw zdoła konkurować na rynku bez wsparcia ze strony państwa.

Unia Europejska w swoich dalszych działaniach winna skoncentrować się na współpracy ze społeczeństwem i ukazywaniu konieczności zmian przestarzałego białoruskiego modelu gospodarczego i politycznego. Unia powinna też wesprzeć modernizację, oferując Białorusi staże dla urzędników państwowych i niezależnych ekspertów, którzy będą szkoleni z zakresu funkcjonowania gospodarki rynkowej i problemów związanych z transformacją ustrojową. Europejski Dialog na rzecz Modernizacji powinien służyć przygotowaniu białoruskich kadr do sprawnego rządzenia państwem w czasie przemian społecznych, politycznych i gospodarczych (stąd konieczność jak największego zaangażowania w projekt młodych urzędników państwowych). Trzeba, by Unia Europejska równocześnie zachęcała przedstawicieli niezależnych środowisk białoruskich do współpracy w celu stworzenia konkretnych projektów reform. Bardzo ważne będzie wprowadzenie przez UE mechanizmów implementacji dokumentów wypracowanych w ramach Europejskiego Dialogu na rzecz Modernizacji oraz jak najszerze informowanie białoruskiej opinii publicznej o rezultatach inicjatywy. Przyczynić się do tego może zakrojona na dużą skalę kampania informacyjna na temat konieczności wprowadzania reform.

Unia powinna też wspierać powstawanie małych i średnich przedsiębiorstw, których właścicielom będzie zależało na wdrożeniu jak największej liczby reform rynkowych pozwalających im na swobodną działalność. Rozwój małej i średniej przedsiębiorczości będzie sprzyjał kształtowaniu się białoruskiej klasy średniej, zdolnej wywrzeć nacisk na władze w celu przeprowadzenia w kraju niezbędnych zmian społeczno-politycznych. Takie wsparcie powinno polegać na umożliwieniu białoruskim biznesmenom ubiegania się o mikrokredyty na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej.